

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>CONCEPTO JURÍDICO</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso: Gestión jurídica</b>	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Bogotá D.C.,

		
	1 3 0 0 2 0 2 4 E 2 0 3 9 9 6 6	
	Al responder por favor citese este número <b>13002024E2039966</b>	
	Fecha Radicado: <b>2024-10-09 16:29:58</b>	
	Codigo de Verificación: <b>54fdf</b>	Folios: <b>7</b>
Radicador: <b>Ventanilla Minambiente</b>		Anexos: <b>0</b>
<b>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</b>		

Señor

**ALFREDO NAVAS**

[navasalfredo@gmail.com](mailto:navasalfredo@gmail.com)

**ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO.** Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas como determinantes ambientales para la definición de los Planes de Ordenamiento Territorial. Radicado 2024E1046552.

Respetado Señor Navas:

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido en la Ley 99 de 1993, el Decreto 3570 de 2011, por la Ley 1755 de 2015, y el artículo 1.1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

#### I. ASUNTO A TRATAR:

La consulta presentada es la siguiente:

*“2.1. ¿Qué alcance tiene la competencia de las autoridades ambientales para determinar las categorías de uso y manejo para la zonificación planteada en el POMCA?*

*2.1.1. ¿Este alcance permite a las autoridades ambientales determinar y restringir los usos del suelo en un municipio, con ocasión del POMCA?*

*2.2. Si en el POMCA, la Autoridad Ambiental plantea usos del suelo (usos principales, permitidos, compatibles, restringido o prohibidos) en las áreas que fueron objeto de zonificación, ¿dichos usos son vinculantes y deben mantenerse incólumes?*

*2.2.1. Si es así, ¿el municipio perdería su competencia para regular los usos del suelo específicos para su territorio?*

*2.2.2. En caso contrario, ¿qué naturaleza tienen los usos del suelo que son establecidos mediante acto administrativo por las autoridades ambientales en los POMCA?*

*2.3. ¿Cómo puede un municipio apartarse de los usos del suelo establecidos en un POMCA, cuando estos contrarían el desarrollo sostenible de su territorio?”*

#### II. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Sobre el POMCA como determinante ambiental en la expedición de los Planes de Ordenamiento Territorial esta Oficina Asesora Jurídica emitió el concepto No. 13002022E2020102 del 24 de noviembre de 2022 donde se indicó:

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>CONCEPTO JURÍDICO</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

*“Tal como lo define el Decreto 1076 de 20152, el Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) se constituye en norma de superior jerarquía y determinante ambiental para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 388 de 19973. Una vez aprobado el POMCA en que se localice uno o varios municipios, estos deberán tener en cuenta en sus propios ámbitos de competencia lo definido por el POMCA, como norma de superior jerarquía, al momento de formular, revisar y/o adoptar el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial, con relación a: 1. La zonificación ambiental, 2. El componente programático, y 3. El componente de gestión del riesgo.”*

### III. ANTECEDENTES JURIDICOS

#### **Constitución Política de Colombia**

*“Artículo 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.” (subraya fuera de texto)*

*“Artículo 313. Corresponde a los concejos:  
(...)”*

*7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.”*

**Ley 1454 de 2011**, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.:

*“Artículo 29. Distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio. Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:(...)”*

#### 4. Del Municipio

a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.

b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes. (...)”

**Ley 99 de 1993**, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones:

*“Artículo 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones: (...)”*

*5) Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten;(...)”*

**Ley 388 de 1997**, por la cual se modifican la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones:

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>CONCEPTO JURÍDICO</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso: Gestión jurídica</b>	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

*“Artículo 8o. Acción Urbanística. La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo, adoptadas mediante actos administrativos que no consolidan situaciones jurídicas de contenido particular y concreto. Son acciones urbanísticas, entre otras:*

1. Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.(...).

3. Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas. (...)

*Las acciones urbanísticas deberán estar contenidas o autorizadas en los Planes de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen. En los casos en que aplique deberán sustentarse en estudios jurídicos, ambientales, de servicios públicos, o los demás que se requieran para garantizar el conocimiento pleno del territorio y su viabilidad financiera, con soporte en la infraestructura necesaria para promover el desarrollo de ciudades ordenadas y planificadas, de conformidad con la reglamentación expedida por el Gobierno nacional.”*

*“Artículo 9o. Plan de Ordenamiento Territorial. El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Los planes de ordenamiento del territorio se denominarán: (...)*

**Artículo 10. Determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia.** *En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes.*

**1. Nivel 1. Las determinantes relacionadas con la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria.**  
(...)

*c) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del ambiente y de los recursos naturales renovables, en especial en las zonas marinas y costeras y los ecosistemas estratégicos; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, y las reservas forestales; a la reserva, alindamiento y administración de los parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica” (subraya fuera de texto)*

*“Artículo 23. Formulación de los planes de ordenamiento territorial. En un plazo máximo de dieciocho (18) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las administraciones municipales y distritales con la participación*

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>CONCEPTO JURÍDICO</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

democrática aquí prevista, formularán y adoptarán los planes de Ordenamiento Territorial, o adecuarán los contenidos de ordenamiento territorial de los planes de Desarrollo, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley. (...)

*Parágrafo. En los municipios en los cuales no se formulen los planes de ordenamiento dentro de los plazos previstos, las oficinas de planeación de los respectivos departamentos, podrán acometer su elaboración, quedando en todo caso los proyectos correspondientes sujetos a los procedimientos de concertación y aprobación establecidos en esta ley. Para la formulación correspondiente dichas oficinas podrán solicitar el apoyo técnico del Ministerio del Interior, el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, el Inurbe, el IGAC y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM, el Ingeominas y las áreas metropolitanas, para los casos de municipios que formen parte de las mismas. Igualmente harán las consultas del caso ante las Corporaciones Autónomas Regionales o autoridades ambientales que tengan jurisdicción sobre esos municipios, en los asuntos de su competencia. (...)*

**Decreto 1077 de 2015**, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio:

*Artículo 2.2.2.1.2.1.2. Etapa de Diagnóstico. El diagnóstico deberá permitir conocer el estado actual del territorio, para confrontarlo con la imagen deseada de tal manera que permita formular adecuadamente la planeación del territorio del municipio o distrito, para lo cual se adelantará lo siguiente: (...)*

*B) Balance de la información disponible: (...)*

8. Las determinantes ambientales y estudios aportados por la autoridad ambiental competente. (...)

*D) El análisis de las dimensiones ambiental, económica, funcional, socio-cultural e institucional, de acuerdo con los siguientes parámetros:*

#### *1. Dimensión ambiental*

*Se estructurará a partir de la información de determinantes ambientales establecidos en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, suministradas por la respectiva autoridad ambiental; adicionalmente tendrá en cuenta lo siguiente: (...)*

**Decreto 1076 de 2015**, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible:

*“Artículo 2.2.3.1.5.1. Disposiciones generales. Plan de ordenación y manejo de la Cuenca Hidrográfica. Instrumento a través del cual se realiza la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca entendido como la ejecución de obras y tratamientos, en la perspectiva de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente del recurso hídrico.*

*Parágrafo 1°. Es función de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible la elaboración de los Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas de su jurisdicción, así como la coordinación de la ejecución, seguimiento y evaluación de los mismos. (...)*

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>CONCEPTO JURÍDICO</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

*Artículo 2.2.3.1.5.6. Del Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas como determinante ambiental. El Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica se constituye en norma de superior jerarquía y determinante ambiental para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997.*

*Una vez aprobado el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica en la que se localice uno o varios municipios, estos deberán tener en cuenta en sus propios ámbitos de competencia lo definido por el Plan, como norma de superior jerarquía, al momento de formular, revisar y/o adoptar el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial, con relación a:*

*1. La zonificación ambiental. (...)*"

#### **IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS**

La Constitución Política señala como función del municipio ordenar su territorio<sup>1</sup> y de los Concejos Municipales reglamentar los usos del suelo<sup>2</sup>. Legalmente encontramos la Ley 388 de 1997 y la Ley 1454 de 2011 que asignan a los municipio y distritos la función de formular y adoptar los Planes de Ordenamiento Territorial - POT.

Es así como, la acción urbanística de las entidades distritales o municipales ejercida en el marco de la función pública del ordenamiento territorial o municipal está definida en la Ley 388 de 1997 como *“las decisiones administrativas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo, adoptadas mediante actos administrativos que no consolidan situaciones jurídicas de contenido particular y concreto”*<sup>3</sup>, y establece como acciones urbanísticas: la clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana; localización y señalamiento de las características de infraestructura, localización de actividades, espacio público, determinación de zonas no urbanizables, determinación de unidades de actuación urbanística, identificación de ecosistemas de importancia ambiental; y en general, aspectos propios de la reglamentación de uso y aprovechamiento del suelo.

En efecto, es claro que estas acciones *“deberán estar contenidas o autorizadas en los Planes de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen”* y sustentarse en los casos que aplique *“(…)en estudios jurídicos, ambientales, de servicios públicos, o los demás que se requieran para garantizar el conocimiento pleno del territorio y su viabilidad financiera, con soporte en la infraestructura necesaria para promover el desarrollo de ciudades ordenadas y planificadas, de conformidad con la reglamentación expedida por el Gobierno nacional”* y deben materializarse a través de las normas urbanísticas que de acuerdo con la Ley 388 antes mencionada *“regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos.”*<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Constitución Política. Artículo 311

<sup>2</sup> Ibidem. Artículo 313, numeral 7

<sup>3</sup> Ley 388 de 1997. Artículo 8.

<sup>4</sup> Ibidem. Artículo 15

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>CONCEPTO JURÍDICO</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

De acuerdo con lo expuesto, son los municipios y distritos a través de sus Concejos quienes se encuentran facultados legalmente para definir los usos del suelo en sus Planes de Ordenamiento Territorial.

Por otra parte, es función de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible la elaboración de los Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas de su jurisdicción, definidos como el instrumento a través del cual se realiza la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca entendido como la ejecución de obras y tratamientos, en la perspectiva de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente del recurso hídrico<sup>5</sup>.

El artículo 10 de la Ley 388 de 1997 modificado por la Ley 2294 de 2023 contempla las determinantes que deberán ser tenidas en cuenta por los municipios y distritos en la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial y establece su prevalencia, entre las que se destaca en el primer nivel, las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, el ciclo del agua y la gestión del cambio climático, más conocidas como determinantes ambientales, dentro de los que se encuentran las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción.

Lo anterior, se encuentra en armonía con lo establecido en el Decreto 1076 de 2015<sup>6</sup> que señala que los POMCA se constituyen en norma de superior jerarquía y determinante ambiental para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

En adición, el Decreto 1077 de 2015<sup>7</sup> modificado por el Decreto 1232 de 2020, establece que en la etapa de diagnóstico la dimensión ambiental de los POT deberá ser estructurada a partir de la información de determinantes ambientales establecidos en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y suministradas por la respectiva autoridad ambiental, es decir por la Corporación Autónoma Regional de Desarrollo Sostenible o la Autoridad Ambiental Urbana con jurisdicción en el municipio o distrito de interés; así mismo define que: *“el municipio o distrito, deberá solicitar por escrito a la respectiva autoridad ambiental, las determinantes ambientales, las cuales deben estar soportadas en estudios técnicos y acompañadas de cartografía cuando a ello haya lugar, así como los demás estudios técnicos disponibles para la planeación territorial.”*<sup>8</sup>

Por otra parte, la Ley 388 de 1997, modificada por la Ley 2079 de 2021 le dio un rol a las Corporaciones en la etapa de formulación de los POT como participante de las instancias de concertación y consulta, en el marco de la función definida en la Ley 99 de 1993<sup>9</sup> de hacer parte en la planificación y ordenamiento territorial con el fin de que el factor ambiental se tenga en cuenta en las decisiones que se adopten por el Concejo Municipal en su POT.

<sup>5</sup> Decreto 1076 de 2015. Artículo 2.2.3.1.5.1 Parágrafo 1.

<sup>6</sup> Decreto 1076 de 2015. Artículo 2.2.3.1.5.6.

<sup>7</sup> Decreto 1077 de 2015. Artículo 2.2.2.1.2.1.2.

<sup>8</sup> Ibidem. Artículo 2.2.2.1.2.1.2. Parágrafo 1.

<sup>9</sup> Ley 99 de 1993. Artículo 31. Numeral 5

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>CONCEPTO JURÍDICO</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Ahora bien, este ministerio en el año 2022 expidió el documento “orientaciones para la definición y actualización de las determinantes ambientales por parte de las autoridades ambientales y su incorporación en los planes de ordenamiento territorial<sup>10</sup>”, en relación con los POMCA manifestó:

*“(…) el plan de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas (POMCA) es un instrumento para planificar el uso sostenible de la cuenca, mediante el establecimiento de una serie de lineamientos y directrices ambientales para su ordenación y manejo, constituyéndose en una determinante ambiental, que debe ser imperiosamente observada por los distritos y municipios en la revisión y modificación de los POT y las disposiciones normativas que de esto se deriven. (…)*

*Los resultados de la zonificación ambiental del plan de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas como determinante ambiental, no le define a los distritos y municipios sus suelos de protección<sup>11</sup>, ni define, ni reglamenta los usos del suelo en sus territorios; las determinantes derivadas de la zonificación ambiental del POMCA, permiten que el modelo de ocupación territorial sea ambientalmente sostenible y contribuya a reducir los conflictos asociados al uso y manejo de los recursos naturales renovables en la cuenca, así como se constituye en la determinante a tener en cuenta en la definición y reglamentación de los usos del suelo propios de la entidad territorial, conforme a las limitantes, restricciones, condicionamientos y medidas de manejo de cada subzona de uso y manejo establecidos en el respectivo plan de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas.”*

## V. CONCLUSIONES

De acuerdo con lo anterior, tenemos que las autoridades con competencia para definir los usos del suelo en su jurisdicción a través de sus Planes de Ordenamiento Territorial son los distritos y municipios, no obstante, conforme a la normatividad antes mencionada la zonificación ambiental definida en los POMCA es norma de superior jerarquía y determinante ambiental para la elaboración y adopción de dichos planes y por ende de obligatoria observancia por las entidades territoriales.

El presente concepto se expide a solicitud **ALFREDO NAVAS** y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 el que reza: “Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”.

Atentamente,

**ALICIA ANDREA BAQUERO ÓRTEGON**

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Jenny Marisel Moreno Arenas – Profesional Especializado OAJ

<sup>10</sup> <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/6. Orientaciones definicion actualizacion determinantes ambientales autoridades ambientales incorpor.pdf>

<sup>11</sup> Estos se definen en art. 35 de la Ley 388 de 1997, sin perjuicio de las áreas protegidas de orden nacional y regional.